

Хамходера О. П.

*Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри адміністративного і фінансового права*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Новий етап адміністративної реформи в Україні був започаткований Указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року. Численні зміни до нього (станом на сьогодні – 15) свідчать про триваючий характер модернізації та продовження пошуку оптимального співвідношення центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Одночасно, аналіз здійснених заходів дозволяє виділити декілька концептуальних та прикладних проблем, що склалися у даній сфері.

Так, неоднозначним та суперечливим залишається розмежування функцій між відповідними органами. Використаний в процесі оптимізації підхід є дворівневим, де на першому відбувається відокремлення суто адміністративних функцій (котрі закріплюються за іншими ЦОВВ) від нормативно-правового регулювання та формування державної політики (що віднесені до компетенції міністерств). Це відповідає вітчизняним теоретичним напрацюванням (див. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами й практиками демократичного урядування / Кол. авторів; під заг. ред. Т. Мотренка. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, 2010. – С. 15-17) та знайшло закріплення в ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», стаття 6 якого передбачає: «міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику ...». Однак, створене 24 грудня 2012 року Міністерство доходів і зборів розмиває чіткість відповідного бачення. В пп. 1 п. 3 положення про нього, завданням Міндоходів визначено реалізацію єдиної державної податкової та митної політики. При цьому, воно забезпечує формування даної політики лише в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів; формування інших частин податкової і митної політики здійснює Міністерство фінансів України (згідно з п. 1 положення від 08.04.2011 р). Таким чином, Міндоходів (єдине з 18-ти) повинно реалізовувати політику, що сформована (для нього) іншим міністерством. Подібна ситуація більше властива для інспекцій, агентств або служб та не узгоджується із вищезазначеною нормою закону. Крім того, в аспекті здійсненого перетворення, цікавою стає реалізація приписів п. 3 ч. 2 та ч. 6 статті 25 Митного кодексу України, які закріплюють можливість адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи (його керівника) до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування

та реалізує державну політику у сфері фінансів. Якщо раніше оскарження дій/бездіяльності голови ДМСУ до Міністерства фінансів заперечень не викликало, то тепер допустимість розгляду останнім скарги щодо Міністерства доходів і зборів (котре очолило митну службу) є неоднозначною. Між даними органами відсутні відносини підпорядкування, що виключає адміністративний перегляд; одночасно – в статтях 24 та 25 Митного кодексу закріплено право особи на оскарження та порядок його реалізації. Відмова у розгляді скарги допустима лише якщо законом встановлено виключний порядок вирішення спору (наприклад, оскарження **наказів** міністерства до адміністративного суду закріплено в ч. 8 ст. 15 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»). Відмова в інших випадках порушуватиме принцип пріоритету прав і свобод людини.

На другому рівні відбувається розмежування між іншими ЦОВВ функцій з реалізації державної політики. При цьому, якщо більшість функцій ЦОВВ становить: надання адміністративних послуг, він утворюється як служба; управління об'єктами державної власності – агентство; контроль і нагляд – інспекція. Під час проведення адміністративної реформи дотримання даного правила не було чітким, що може викликати деякі зауваження. Наприклад, Державна служба експортного контролю поєднує у своїй назві взаємовиключні слова: «служба» (надання адміністративних послуг) та «контроль». Будучи спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю, вона, здавалося б, повинна створюватися як інспекція.

Основною причиною питань щодо правильності назви інших ЦОВВ (переважно служб) є одночасне наділення їх повноваженнями по наданню адміністративних послуг та реалізації контрольно-наглядових заходів. Фахівці в галузі адміністративного права та управління по-різному характеризують дану ситуацію: допускають поєднання відповідних функцій (див. зазнач. План модернізації державного управління. – С. 17) або заперечують, обґрунтовуючи це їх конфліктністю, що містить найбільшу корупційну складову (див. Коліушко І. Головна вада реформи – гіперцентралізація влади // Дзеркало тижня. – 2010. – № 46.). На наш погляд, інституційно розірвати зв'язок між наданням адміністративних послуг та контролем у багатьох сферах як неможливо, так і недоцільно. Який орган більш ефективно перевірить дотримання ліцензійних умов, ніж той, що уповноважений видавати ліцензію?

Варто відмітити, що протягом останнього часу відбулася зворотна зміна напрямку адміністративної реформи у питаннях:

1. Окремих ЦОВВ. Так, 9 грудня 2010 року Міністерство промислової політики України було реорганізоване в Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, а через два роки (24.12.2012 р.) останнє назад перетворене в Міністерство промислової політики. Подібне відбулося і з утвореним шляхом оптимізації двох міністерств, а згодом (28.02.2013 р.) майже зворотно реорганізованим

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; кінцевий підсумок даних дій (виділення Державної служби інтелектуальної власності, ліквідація Вищої атестаційної комісії) міг бути досягнутий без витрат на злиття/роз'єднання міністерств. Вказане свідчить про необхідність більш зваженого (науково обґрунтованого) підходу до розробки мір по удосконаленню системи державного управління; разом з тим, це ілюструє складність реформаторських перетворень, що не завжди призводять до очікуваних результатів.

2. Поєднання посад віце-прем'єр-міністрів та міністрів. Вченими воно було охарактеризоване як позитив, спроможний покращити організацію роботи Кабміну та чіткіше встановити пріоритетні напрямки державної політики (Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009-2010 роки) // За заг. ред. В. Н. Александрової, І.Б. Коліушка. – К.: Вид. Конус-Ю, 2011. – С. 209). Конкретні посади міністрів, що займалися віце-прем'єр-міністрами частково змінювались протягом 2011-2012 років (економічного розвитку і торгівлі; інфраструктури; соціальної політики; регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства; охорони здоров'я), а Указом Президента від 24 грудня 2012 року практика поєднання була припинена. При цьому, в багатьох положеннях (про Державне агентство автомобільних доріг, про Державну авіаційну службу та ін.) продовжує застосовуватися неактуальне словосполучення «віце-прем'єр-міністр України – міністр...». Подібне протиріччя не єдине. Зокрема, згідно з п. 1 Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки (станом на 26.04.2013 р.), вона координується через Міністра надзвичайних ситуацій, хоча дане міністерство реорганізоване, а спрямування служби закріплене за Міненерговугілля.

Причиною виникнення зазначених технічних недоліків є низька оперативність узгодження численних указів глави держави. Такі упущення не створюють сутнісної проблеми, але все-одно можуть ускладнювати розуміння (а через це і втілення) реформи. Практика правотворчості повинна неухильно слідувати вимозі про прийняття нормативно-правового акту із обов'язково одночасним внесенням обумовлених ним змін.

Андрійчук А. В.

Чернівецький факультет Національного університету «Одеська юридична академія», асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

БАНКІВСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: ПРАВОВИЙ ТА НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Досліджуючи правову природу поняття «банківський контроль» необхідно зазначити, що його трактування у законодавстві України відсутнє. Ні Закон України «Про Національний банк України», ні Закон України «Про банки та банківську діяльність», які безумовно є основними законо-